MD
25

F.N.S.P.
Bibliothèque

Cote : Ma 25

Ne pas communiquer cet ouvrage

Servir la microfiche :

Mic F. 16-31

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 253 851

…asseur de Précourt

N° 110

Section Administrative

Md. 25

De la Responsabilité des Communes en cas d'attroupements

Étude de la proposition de loi Fleury-Ravarin

par

Maurice Vel-Durand,
étudiant en Droit
Élève à l'École des Sciences Politiques

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

20 Avril 1899

De la Responsabilité des Communes

Md 25

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Introduction

Le [illegible] juillet 1895, Monsieur Fleury Ravarin, député du Rhône et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi tendant à édicter, en cas de troubles et d'émeutes la responsabilité civile de l'État dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée, et notamment à Paris et à Lyon.

Voici le texte de cette proposition:

« Les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884
« sont modifiés ainsi qu'il suit.

« Art. 106. — Les communes sont civilement responsables
« des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits
« commis à force ouverte ou par violence sur leur terri-
« toire par des attroupements ou rassemblements armés
« ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les pro-
« priétés publiques ou privées.

« Les dommages-intérêts dont la commune est respon-
« sable sont répartis entre tous les habitants domici-
« liés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spé-
« cial, comprenant les quatre contributions directes.

« Si les attroupements ou rassemblements ont été formés
« d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles
« est responsable des dégâts et dommages causés dans
« la proportion qui sera fixée par le Conseil
« d'État.

« Art 107 – Dans les communes où la municipalité n'a
« pas la disposition de la police locale et de la force armée
« la responsabilité civile édictée par l'article précédent est
« à la charge de l'État.

« Art 108 – Les dispositions des articles 106 et 107 ne
« sont pas applicables :

« 1° Lorsque la commune ou l'État peut prouver que
« toutes les mesures ont été prises à l'effet de prévenir les
« attroupements ou rassemblements, ou d'en faire connaî-
« tre les auteurs.

« 2° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un
« fait de guerre.

« Art 109 – Les demandes à fin d'indemnité seront portées
« devant le Conseil d'État. Elles seront dispensées du mi-
« nistère d'avocat, ainsi que des frais de timbre et d'enre-
« gistrement.

« La commune ou l'État déclaré responsable peut exercer
« son recours contre les auteurs et complices du désordre »

Cette proposition était motivée :

1° par le refus opposé par la ville de Lyon de donner aucune indemnité aux personnes ayant éprouvé des dommages à l'occasion des troubles qui se sont produits dans cette ville au mois de juin 1894 lors de l'assassinat du Président Carnot.

2° par ~~le~~ refus identique du gouvernement, au nom duquel on soutint que le principe de la responsabilité civile édictée par les articles 1382 et suivants du Code civil ne lui est pas applicable en tant que représentant la puissance publique

Que doit-on penser de cette proposition ?

Les exceptions introduites dans la loi du 5 avril 1874 (art 108)[1] sont-elles justifiées et doivent-elles être maintenues ?

[1] ...il 1874 : art 108 : Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 1° lorsque la commune ...prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ...ssemblements, et d'en faire connaître les auteurs 2° dans les communes où la municipalité n'a pas ...position de la police locale ni de la force armée 3° lorsque les dommages causés sont le résultat ...t de guerre.

Il nous a paru intéressant d'examiner ces questions et de rechercher en nous inspirant des principes et des observations auxquelles elles ont déjà donné lieu, quelle solution elles sont susceptibles de recevoir.

Envisagée dans son principe, la proposition de Messieurs Fleury Ravarin et ses collègues, ne fait que confirmer celui de la responsabilité communale reconnu et réglementé par la loi du 10 vendémiaire an IV et par la loi du 5 avril 1884.

Ce n'est pas à dire qu'antérieurement à la loi de vendémiaire la responsabilité communale n'existait pas. On trouve trace de son principe et de son application dans des lois antérieures aussi bien que dans le droit romain, dans les lois germaniques et saxonnes et c'est encore ce principe qu'on applique de nos jours aux tribus arabes.

Mais toutes les dispositions que contenaient ces lois anciennes, outre qu'elles variaient dans leur esprit et dans leur texte ne sauraient plus être soumises à une étude ou à une critique utile. Elles tenaient d'un temps, de régimes, d'institutions et de mœurs tellement étrangers au temps, aux régimes, aux institutions et aux mœurs actuels que ce n'est qu'à titre documentaire et non d'enseignement qu'on en peut parler.

On y voit du moins que dans tous les temps et à toutes les époques, l'idée de la responsabilité non seulement était admise, mais s'imposait.

Chapitre I

Notions générales sur la responsabilité

On peut dire de la responsabilité, qu'elle est de droit naturel. Du jour où les hommes vécurent en réunion, où l'un d'eux était dans le cas de commettre un acte dommageable à son voisin avec ou sans intention de lui nuire, la responsabilité existait. N'aurait-elle pas d'autre origine que celle même de la propriété, l'on peut affirmer que du jour où celle-ci a été constituée, celle-là en a découlé comme le corollaire nécessaire. Peu importe que le mot ne figure pas dans les textes, peu importe la sanction qui en résultera, la chose n'en existe pas moins.

Lors même que la loi n'existe pas encore, la religion intervient pour établir le droit et frapper l'auteur d'un acte dommageable.

« Qu'y a-t-il de plus sacré que la demeure de chaque homme? » dit Cicéron. A pénétrer dans cette maison avec des intentions malveillantes, il y avait sacrilège. Le domicile était inviolable et suivant une tradition romaine, le dieu domestique repoussait le voleur et écartait l'ennemi.(1)

Le droit a pu changer de nature, le juge a remplacé le dieu, les prescriptions, les sanctions ne sont plus les mêmes, l'idée est toujours identique.

L'obligation qui s'impose à toute société, petite ou grande, nouvelle aussi bien qu'ancienne, celle de garantir chacun de ses membres, de toute atteinte malveillante et dommageable à ses droits, de quelque nature qu'ils soient, cette obligation a créé la responsabilité.

L'individu, n'étant pas libre de vivre hors l'état de société, soumis par ce fait à une autorité et à des

(1) ... de Coulanges — La Cité antique

règles supérieures, dépouillé d'une partie de sa liberté doit, en compensation des obligations que les lois lui imposent obtenir de la part de la collectivité, la garantie des droits que ces mêmes lois lui reconnaissent, tant en ce qui concerne sa personne qu'en ce qui a trait à sa famille et à son patrimoine.

Mais ce n'est pas seulement l'individu qui mérite protection, c'est encore plus la société dans laquelle il vit, c'est le corps social dont il fait partie, dont il reçoit à chaque instant aide et secours, à qui il emprunte sous toutes les formes beaucoup plus qu'il ne donne. Et de même que le tort causé à l'individu doit entraîner pour son auteur, l'obligation de le réparer, de même et à plus forte raison doit y avoir obligation de réparer pour ceux qui ont causé des dommages à la collectivité. Le bon ordre, le respect des personnes et des propriétés sont des éléments essentiels de toute collectivité. Aussi a-t-on dû se préoccuper avant tout de leur maintien. C'a été le souci constant de tous les gouvernements pour qui l'ordre a le double mérite de profiter à leur propre durée autant qu'au bien du pays. Mais si fortement que soit constitué le pouvoir, le maintien de l'ordre ne dépend pas de son fait seul mais du fait de tous. Tout le monde doit donc concourir à produire et à maintenir le bon ordre, à assurer le respect des personnes et de leurs biens. Nul n'a le droit de se désintéresser de ce devoir. Et quand plusieurs troublent la tranquillité publique par des attaques aux personnes ou aux propriétés, que leur nombre est tel que la police ne peut les saisir au milieu de la foule ou qu'ils sont incapables de réparer à eux seuls les dommages causés, tout citoyen peut être accusé du trouble ou de négligence à rétablir l'ordre.

Il y a à cet égard une solidarité qui s'impose naturelle-

ment à tout groupe d'individus vivant en réunion.
De cette solidarité découle inévitablement la responsabilité. L'une ne va pas sans l'autre et la solidarité ne serait qu'un mot vain et inutile si elle n'avait, dans l'espèce, la responsabilité pour sanction.
En quoi consistera cette responsabilité? Elle sera pour la collectivité ce qu'elle est pour l'individu. Elle ~~consistera~~ dans la réparation par tous du dommage causé à quelques uns par la faute de tous.
C'est ainsi qu'une ancienne loi égyptienne mettait à la charge de la ville les obsèques de tout individu ~~tué~~ sur son territoire. De même les curies et décuries des Romains, les phratries et la curie athéniennes expiaient les mauvaises actions de leurs membres.
Les lois qui ont succédé aux usages et coutumes n'ont fait que les confirmer. Mais à mesure qu'elles affirment davantage le double principe de solidarité et de responsabilité, elles apportent plus d'attention à déterminer les cas où application devra en être faite. Ainsi nous ne retrouvons pas le cas de responsabilité de la loi égyptienne rappelé plus haut. Nous ne retrouvons pas davantage le cas de solidarité établi par les coutumes de la Germanie.
Ce que les lois ont voulu prévenir et réprimer, ce ne sont pas les manquements à la loi, qualifiés délits, pouvant atteindre un intérêt privé quelconque, quel que fût le nombre de leurs auteurs. Ce qu'elles ont voulu empêcher ou réprimer quand elles ont été impuissantes à les prévenir, ce sont des actes « collectifs et publics » de nature à compromettre la sûreté générale, les intérêts généraux et l'ordre social lui-même.
« Collectif et public » tel est le double caractère que devra

avoir l'acte qui engage la responsabilité de la collectivité.
Après avoir ainsi développé les notions générales sur la responsabilité et avant d'aborder l'étude de la loi de vendémiaire, esquissons rapidement la législation de la Révolution en matière de responsabilité des communes.
Il y aurait grand intérêt à parcourir la législation de l'Ancien régime, à remonter aux anciennes Ordonnances, notamment à l'Ordonnance criminelle de 1670. Mais ce serait une matière un peu vaste et qui reculerait par trop les bornes de notre sujet. Bornons nous à constater que ~~tant~~ sous l'Ancien régime que sous la Révolution, les dispositions des ~~ordonnances~~, décrets et lois deviennent d'autant plus impératives et rigoureuses que le pouvoir local se développe davantage.
Ainsi le décret de février 1790 décide que lorsqu'il aura été commis quelque dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf son recours contre les auteurs de l'attroupement.
Le décret du 2 juin 1790 dit de même que tous les citoyens de chaque commune qui auront pu empêcher le dommage causé par les violences, en demeureront responsables.
Mais il ne suffisait pas d'édicter la responsabilité; il fallait aussi dire comment elle s'exercerait. C'est ce qu'a fait le Décret du 6 octobre 1790. D'après ce texte, l'indemnité allouée en réparation des dommages serait prise sur les biens des coupables et subsidiairement supportée par les communes lorsqu'elles auraient pu empêcher les troubles et qu'elles auraient été requises par les officiers municipaux responsables de leur négligence à cet égard.
La loi du 27 juillet 1791 va plus loin encore que les

précédents décrets. Elle décide que la responsabilité ne sera pas limitée à la seule collectivité au milieu de laquelle les troubles se sont produits. Elle décide que la commune voisine, si elle a refusé de porter secours alors qu'elle en était requise pour empêcher les ravages commis par des vols et brigandages est également responsable.

En résumé, l'Etat préoccupé à toute époque du maintien de l'ordre public et ne pouvant y arriver que par le concours de tous, a entendu prendre vis à vis de la collectivité, des garanties en lui imposant la responsabilité des faits délictueux de nature à porter atteinte à la sûreté générale, alors qu'elle aurait pu les empêcher.

Rien de plus juste en somme que cette doctrine. Mais les faits démontrèrent que le but poursuivi par l'Etat n'avait pas toujours été atteint et bientôt la législation fut reconnue insuffisante. Elle était dans tous les cas encore assez indécise, les sanctions étaient mal définies, l'application en était difficile et sans résultat appréciable.

Chapitre II

Loi du 10 vendémiaire an IV

Les troubles qui éclatèrent lors de la Révolution de 1789, particulièrement les émeutes qui se produisirent dans l'Ouest de la France, les attentats dont furent victimes les acquéreurs de biens nationaux sur tout le territoire, les méfaits dont les paysans se rendirent coupables envers les propriétaires obligés de déserter les campagnes et de se réfugier dans les villes pour échapper aux dangers qu'ils pouvaient courir au milieu de leurs fermiers empressés à les dépouiller, enfin le désordre général, amenèrent la révision de la législation. C'est de cette révision qu'est sortie la loi de vendémiaire.

Cette loi constitue un véritable code de la responsabilité des communes. Elle a un double objet :

Elle détermine et précise les cas où la responsabilité des communes doit être retenue, ceux où elle doit être écartée.

Elle fixe la réparation civile et la réparation pénale mises à la charge de tous les habitants.

Bien qu'elle se ressente un peu des circonstances et du temps où elle a été édictée, cette loi de vendémiaire n'en est pas moins restée en usage jusqu'en 1884.

C'est assez reconnaître qu'en dépit de ses imperfections elle était assez sage, assez prudente et assez pratique pour que pendant longtemps on n'ait pas su faire mieux.

Elle est encore en ce moment la seule en usage en Belgique où elle a été importée à l'époque de la conquête.

D'après l'article 1er, tous citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis

sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit envers les propriétés.

Voilà le principe. S'applique-t-il indistinctement et à tous les cas ?

Non. Son application est subordonnée à trois conditions essentielles que nous relevons à l'article 1. du titre IV.

Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés.

La 1re condition est qu'il y ait préjudice

La 2me que le préjudice ait été causé par des rassemblements ou attroupements.

La 3me, qu'il ait eu lieu à force ouverte ou par violence.

En dehors de ces trois conditions il n'y a pas responsabilité. Ainsi, il ne suffit pas qu'il y ait préjudice, il y faut les deux circonstances aggravantes du trouble et de la violence. De même, l'attroupement, l'émeute, s'ils ne produisent aucun autre préjudice que le trouble de l'ordre public, ne créent pas un cas de responsabilité.

Exception est faite, c'est à dire que la commune échappe à toute responsabilité, si elle peut prouver que les faits délictueux ont eu pour auteurs des habitants étrangers à la commune, ou qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les troubles ~~et~~ d'en faire connaître les auteurs.

Double responsabilité

Après avoir décidé la responsabilité de la commune, la loi dit en quoi consiste cette responsabilité et quelles peines elle peut entraîner.

La responsabilité est double : civile et pénale

La responsabilité civile comporte la réparation des dom-

mages matériels causés par l'attroupement, l'émeute, la responsabilité pénale comporte le paiement d'une amende égale au montant de la réparation principale.

Les deux dispositions s'admettent parfaitement étant donnés le caractère et le but de la loi.

En effet que veut la loi? Elle veut que l'ordre soit maintenu. L'ordre n'intéresse pas seulement le citoyen, il intéresse aussi l'État et il est du devoir de chacun de concourir à son maintien; encore plus est-il du devoir de tous d'empêcher qu'il ne soit troublé.

Il y a donc faute envers l'État, lorsqu'une commune a laissé le désordre naître sur son territoire et dès lors il y a lieu de condamner les habitants à l'amende. Que si les mêmes faits ont eu pour auteurs les habitants de plusieurs communes, toutes sont responsables des délits commis et contribuent tant à l'acquit des dommages intérêts qu'au paiement de l'amende.

Telle est la règle. Mais comment l'appliquer? Y a-t-il lieu à l'amende chaque fois qu'il y a attroupement et émeute?

Une première condition découle du texte même de l'article 2 qui prévoit l'amende. Elle sera égale, dit cet article, au montant de la réparation principale. Il faut donc qu'il y ait lieu à réparation principale. C'est la condition essentielle. Pas de dommages-intérêts, pas d'amende. Le contraire ne s'impose pas, c'est à dire qu'il n'y a pas obligatoirement une amende lorsqu'il y a réparation. Il est fort rare que les tribunaux aient prononcé l'amende.

Une deuxième condition est également nécessaire:

c'est que les habitants de la commune même aient pris part aux délits commis sur son territoire.
Cette condition ne vise pas la responsabilité civile qui s'applique d'une façon générale dans tous les cas prévus par l'article 1er.
Les réparations que comporte la responsabilité civile sont:
la restitution à la partie lésée de l'objet lui-même ou de son équivalent;
les dommages intérêts dus à cette même partie pour les pertes résultant de la privation forcée de l'objet.

[Ré]partition des [con]tributions

Dans cette question, il est remarquable que les deux ordres d'autorités administrative et judiciaire vont successivement jouer un rôle. En effet, tandis que la loi confère aux tribunaux civils le soin de prononcer les condamnations, elle renvoie pour l'exécution à l'autorité administrative (art 7. titre V).
Cette disposition qui étonne tout d'abord, s'explique aisément.
En effet il faut bien remarquer que dans le système de la loi de vendémiaire, la responsabilité en cause n'est jamais celle de la commune en tant qu'unité collective. La commune n'est ici que la représentation des habitants qui sont directement passibles des peines. L'amende et les dommages intérêts ne constituent pas une dette communale. Contrairement à ce qui se passe en matière ordinaire, ce n'est pas par voie d'inscription au budget et par mandat que la commune se libère.
La dette est assimilée à une contribution dont la répartition a lieu entre les habitants au moyen d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes, c'est-à-dire proportionnellement à

l'impôt payé par chacun des habitants.
Les réclamations auxquelles donne lieu la répartition sont jugées par les tribunaux administratifs. Cette disposition s'accorde parfaitement avec le caractère de la loi de vendémiaire qui sous le nom de commune a toujours visé l'habitant.
Remarquons même à ce sujet que, contrairement à ce qui a lieu pour les autres contributions qui sont réparties entre tous les contribuables, la contribution spéciale à laquelle donnent lieu les condamnations prononcées par application de la loi de vendémiaire, ne pèse que sur les seuls habitants, c'est à dire sur les seuls domiciliés dans la commune. Cette disposition particulière a été critiquée; elle s'explique cependant parfaitement.
Que le propriétaire non domicilié dans la commune, participe à toutes les dettes communales ayant pour cause un objet quelconque d'intérêt communal, une faute même de la municipalité dans l'exercice de son administration ou de son autorité; rien de plus juste, car la propriété qui est présumée profiter de l'ensemble de l'administration, doit aussi prendre sa part des erreurs du maire qui administre pour le compte de tous.
Mais il ne serait pas équitable d'étendre la responsabilité des événements qui font l'objet de la loi de vendémiaire aux non domiciliés. On ne peut leur adresser le moindre reproche. Ils n'ont pu participer à l'émeute puisqu'ils n'habitent point la commune où les faits se sont produits; pour la même raison ils n'ont pu prêter main-forte à l'autorité.
Les taxer serait injuste alors qu'il pourrait arriver et qu'il est arrivé en fait, que c'était surtout contre eux et leurs biens que le désordre et l'émeute avaient

été organisés.
On peut donc dire que la loi de vendémiaire est restée parfaitement logique avec elle-même dans cette disposition comme dans les autres.
Quant au mode de répartition et de paiement, il est certainement le plus pratique et le plus simple que l'on puisse adopter. Il n'a rien d'anormal. La commune n'est devant la justice que le représentant des habitants qui se substituent à elle pour l'acquit des condamnations. Quel tribunal aurait pu faire et suivant quelles règles aurait-il fait la répartition de la dette ? à quelle série d'actes n'aurait-il pas fallu recourir pour obtenir de chaque débiteur l'acquit de sa part souvent infime ?
Ces seules remarques que nous pourrions développer et auxquelles d'autres viendraient s'ajouter, nous paraissent suffisantes pour justifier le système de la loi de vendémiaire.
Cependant l'intervention d'une double juridiction suivant qu'il s'agit de fixer les réparations ou suivant qu'il s'agit d'apprécier le mode, la régularité de leur répartition et de leur recouvrement, a donné lieu à des critiques qui suivant nous ne sont fondées qu'en apparence. Nous aurons occasion de nous en expliquer lors que nous donnerons notre avis sur la proposition Fleury Ravarin d'après laquelle le Conseil d'État serait substitué aux tribunaux civils pour le jugement des faits susceptibles d'entraîner des condamnations.

[Fo]ndement de [la res]ponsabilité

Les dispositions de la loi de vendémiaire procèdent des deux principes supérieurs de solidarité et de mutualité. C'est en les invoquant qu'on est arrivé à la double sanction, pénale et civile.

On ne peut qu'approuver la pensée du législateur de vendémiaire. Il y a en effet interet à maintenir dans les lois, si peu d'attention qu'on y puisse apporter et si faible qu'en puisse être l'effet, l'idée de la solidarité, qui fait encore le fondement de la morale dans toutes les associations qui se constituent à des titres divers.

Le législateur de 1884, en supprimant l'amende prévue dans la loi de vendémiaire, a supprimé de la loi toute idée de solidarité. Il ne se trouvait plus sans doute en face des mêmes événements ni dans les mêmes circonstances. Il a sans doute pensé que notre organisation municipale avait pour effet de décharger les habitants de la responsabilité pénale, et partant de la solidarité qui pesaient sur eux auparavant. Il a pu voir aussi que dans bien des circonstances les tribunaux s'étaient abstenus de prononcer la sanction pénale et que mieux valait ne pas la maintenir.

Il n'empêche qu'il eut été préférable à notre avis de rappeler par une disposition particulière quelconque ce principe de solidarité dont le mérite est de tous les temps.

Quant au principe de mutualité, il s'impose absolument. On ne comprendrait pas en effet, que les victimes des troubles et des émeutes qui peuvent se produire ne soient pas indemnisés des pertes et dommages subis. Par qui doivent-ils l'être ? Evidemment par ceux au milieu de qui ils vivent. C'est à ceux-ci de secourir leurs proches, avec cette circonstance aggravante que peut-être s'ils avaient accompli tout leur devoir, le mal à réparer ne se serait pas produit.

On a souvent tenté d'assimiler l'attroupement, l'émeute à un cas de force majeure ne pouvant donner droit à

aucune indemnité. Admettre cette assimilation serait commettre la plus criante iniquité. Ce pourrait en bien des cas possibles autoriser la provocation à des désordres.

Chapitre III

Fonctionnement de la loi de Vendémiaire — Son application.

Les occasions n'ont malheureusement pas manqué d'appliquer la loi de vendémiaire. Mais l'intérêt des recherches que l'on peut faire est de voir que cette loi faite sous le régime républicain et conçue en considération de l'organisation municipale d'alors ait pu être retenue et appliquée sous le régime monarchique et avec des institutions municipales absolument différentes et opposées.

Il ne faut pas s'en étonner. Il est advenu pour cette loi ce qu'il est advenu sous la République même pour beaucoup d'autres lois. Les gouvernements qui ont suivi ceux de la Révolution ont estimé qu'une loi bonne pour défendre la République pouvait être aussi bonne pour les protéger.

Qu'importe que les autorités municipales soient élues par les habitants ou nommées, imposées par le pouvoir central; qu'importe l'organisation de la police, des milices, de la garde nationale. Le gouvernement, les tribunaux ne s'en inquiètent pas.

Ils n'ont qu'un souci, légitime d'ailleurs, empêcher les émeutes. C'est un devoir de tous les temps et

pour eux la loi, qui ne fait dans son texte aucune distinction est également bonne pour tous les temps, toutes les époques et tous les modes d'organisation municipale.

Nous abandonnons toute critique sur cette doctrine. Nous n'y reviendrons pas. ce serait nous éloigner trop de notre sujet.

Le point de débat auquel nous nous arrêtons. est de savoir si la loi de Vendémiaire devait être et était applicable à la ville de Paris, tout comme nous rechercherons si la loi de 1884 devrait lui être rendue applicable.

Aucune disposition de la loi n'a créé d'exception au profit de la ville de Paris, ni d'aucune grande ville pour quelque cause que ce soit. Et en effet si nous avons dit que la loi avait eu pour but de prévenir et de réprimer les attentats et les actes de brigandage qui se commettaient dans les provinces ~~et plus~~ particulièrement dans l'Ouest, à la suite de la Révolution et contre elle, elle visait aussi bien et mieux encore les troubles qui avaient Paris pour théâtre. Et le souci du gouvernement d'alors était aussi bien de veiller à sa propre conservation qu'à la conservation des biens des particuliers.

Paris appelé à bénéficier de la loi lui était absolument soumis.

Le Conseil d'Etat consulté le 13 prairial an VIII décidait que la loi était applicable à toutes les communes, petites ou grandes. Cet avis d'une assemblée plus particulièrement qualifiée pour interpréter la loi, avis donné à une date rapprochée de celle à laquelle la loi avait été promulguée, aurait dû, semble-t-il, s'imposer et être facilement admis par

les tribunaux. Il n'en a pas été ainsi:
On connait les faits. En 1832 un attroupement considérable s'était porté devant les magasins d'armes d'un Sieur Juste, dans le faubourg S.t Honoré. après avoir brisé les portes du domicile et après divers dégats, le magasin fut pillé, les armes furent enlevées.
Réclamation du Sieur Juste.
La Cour de Paris par un arrêt du 5 juin 1832 n'hesita pas à appliquer la loi de vendémiaire à la ville de Paris qui fut condamnée à payer au Sieur Juste le double de la valeur des objets pillés ou enlevés.
La ville de Paris resista à cet arrêt et trouva comme nous allons le voir, en Monsieur Dupin, un précieux auxiliaire
En effet la Cour de Cassation saisie du pourvoi du préfet annula le 6 avril 1836, l'arret de la Cour de Paris. Non pas qu'elle décida que la loi de Vendémiaire n'était pas applicable à la ville de Paris. Elle évita au contraire de trancher la question.
Sa décision est ainsi motivée:
Attendu que la loi de Vendémiaire uniquement relative à la police de chaque commune n'est pas destinée à réprimer des actes de rébellion à main armée, qui ont pour but de renverser le gouvernement,
attendu que les enlèvements d'armes ont eu lieu à l'occasion d'une tentative criminelle pour renverser à main armée le trône, que dans ces circonstances la ville de Paris se trouvait en dehors des conditions ordinaires qui constituent la responsabilité établie par la loi,... etc.
Le Procureur Général, Monsieur Dupin, avait soutenu

dès ce moment que la loi de Vendémiaire n'était pas applicable à la ville de Paris à raison de sa situation particulière et unique.

La Cour d'Orléans appelée à statuer à son tour sur renvoi de la Cour de Cassation fut de l'avis de la Cour de Paris. Son arrêt (8 février 1839) parfaitement motivé, disait très justement : rendre inapplicable la loi à Paris, ce serait refuser au maintien de l'ordre en général et aux intérêts des particuliers, la garantie salutaire créée par la loi de l'an IV ; que d'un autre côté il faut considérer que le préfet de la Seine et le préfet de police, investis aujourd'hui des pouvoirs exercés dans l'ancienne organisation communale par les maires et les adjoints, ont conservé le droit et le devoir d'appeler les habitants pour les faire concourir au maintien de l'ordre.

Cette décision, qui paraît absolument juste et équitable fut cassée par la Cour de Cassation, toutes chambres réunies. La thèse de la Cour suprême est celle-ci : que l'application aux communes du principe de droit naturel qui oblige chaque individu à la réparation du dommage causé par son fait suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression. Attendu que la ville de Paris étant le siège du gouvernement, c'est au gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance et la police générale, puisque l'indépendance du gouvernement serait compromise si les moyens de conserver la tranquillité publique dans le lieu où il siège pouvaient dépendre d'une

autre autorité que la sienne; que la ville de Paris ne peut être déclarée responsable de faits que ~~pour~~ sa position ne lui laisse ~~ni~~ la possibilité ni de prévenir, ni de réprimer.

Cette décision de la Cour suprême n'a jamais cessé d'être invoquée depuis lors et la ville de Paris a continué à jouir d'une jurisprudence que nous qualifierions volontiers de faveur.

Ne peut-on pas dire en effet, contrairement à la thèse de la Cour de Cassation que la ville de Paris jouit au point de vue de la police et de la force publique d'un véritable privilège. Que si la ville en tant qu'organisation administrative n'est pas entièrement assimilable aux autres communes, le régime mixte suivant lequel le préfet de police est à la fois l'agent de la ville et celui du gouvernement, s'il peut modifier, atténuer même jusqu'à la faire disparaître en certains cas la responsabilité, ne va pas jusqu'à ne pas permettre de l'invoquer et d'obtenir d'elle réparation.

La faveur accordée à la ville de Paris est d'autant moins fondée que les sévérités de la loi sont excessives et que l'application en a été plus rigoureusement faite par les tribunaux aux autres communes.

Pas une en effet n'a échappé à son application. Nous ne connaissons pas d'exemple où elles aient pu avantageusement invoquer l'exception prévue par l'article 5. Pour en bénéficier il fallait d'abord établir que les délits avaient pour auteurs des étrangers à la commune et que celle-ci avait pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les rassemblements et en faire connaître les auteurs.

Si l'on ne justifiait de l'accomplissement, non pas d'une

mais de toutes ces conditions, inutile de se défendre.

Un jugement du tribunal de Lille du 18 juillet 1867 confirmé par arrêt de la Cour de Douai du 18 mai 1868 nous fournit un exemple de la rigueur apportée par les tribunaux dans l'application de la loi de Vendémiaire.

Lors d'une grève qui s'était déclarée dans la ville de Roubaix, des rassemblements se produisirent et divers immeubles furent pillés et même incendiés.

Assignée devant le tribunal de Lille, la ville de Roubaix soutenait ~~soutenait~~ d'abord que l'article 1er de la loi de Vendémiaire était sinon abrogé du moins tombé en désuétude, que dans tous les cas ~~toutes les~~ mesures avaient été prises pour prévenir les rassemblements et en faire connaître les auteurs dont une partie étaient étrangers à la commune.

Le tribunal déclarant non abrogé l'article 1er de la loi de Vendémiaire rejeta les autres moyens, " attendu que la responsabilité est absolue et ne s'effaçait pas devant cette circonstance sur laquelle dès lors il n'y a pas lieu de s'appesantir; que la commune de Roubaix aurait au cas particulier pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet tant de prévenir les dévastations dont s'agit que d'en faire connaître les auteurs.

Qu'en effet l'exception se réfère uniquement au cas qui y est prévu et qui n'est pas celui de l'espèce, à savoir que le rassemblement aurait été formé d'étrangers à la commune.

Chapitre IV

Loi de 1884 articles 106, 107, 108, 109 et modifications à y apporter proposées par Monsieur Fleury Ravarin et plusieurs de ses collègues.

En dépit de la jurisprudence, la question de la responsabilité de la ville de Paris pouvait rester douteuse. Il aurait peut-être suffi d'un évènement d'ordre spécial pour rouvrir le débat. Et qui sait si, sous le coup d'impressions particulières, la justice n'aurait pu, sinon revenir entièrement sur son ancienne jurisprudence, du moins y apporter certaines atténuations!

Le gouvernement y a évidemment songé et c'est pour couper court à tout débat qu'il a introduit dans la loi du 5 avril 1884 la disposition qui va faire l'objet de notre étude.

Quatre articles de cette loi, les articles 106, 107, 108 et 109 remplacent les titres I, IV et V de la loi de Vendémiaire. Voici le texte de ces articles tels qu'ils sont sortis des délibérations du législateur de 1884.

Article 106: « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées — Les dommages-intérêts dont la commune est responsable

sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

Article 107 – Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

Article 108 – Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables: – 1° lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs; – 2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée; – 3° lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Article 109 – La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

Le titre Ier de la loi de Vendémiaire rendait tous les citoyens garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes, soit contre les propriétés.

Aucun article de la loi du 5 avril 1884 ne rappelle cette disposition qui a complètement disparu de nos Codes. Du titre V on ne retrouve que les articles 5 à 9 dans l'article 106; encore le premier n'y est-il rappelé que par le seul mot: «civilement» au §1.

Le titre IV a fourni le sujet des §1. de l'article 106 et §1. de l'article 108.

Conditions [de l]a responsabilité.

Comme la loi de Vendémiaire, la loi du 5 avril 1884 établit la responsabilité collective des ha-

bitants. Mais elle diffère très sensiblement de la loi de Vendémiaire dans l'application du principe.

Il suffit de comparer les deux textes:

La loi de Vendémiaire édictant la responsabilité des délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu.

Elle édictait des sanctions pénales lorsque les faits avaient eu pour auteurs les habitants mêmes de la commune et reconnaissait des cas où des dispositions particulières pourraient être appliquées.

Le paragraphe premier de l'article 106 dit simplement en une disposition ~~unique~~: Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Nature de la responsabilité.

Ainsi la seule responsabilité est celle des dommages causés.

Que les faits aient pour auteurs les habitants de la commune ou des étrangers, il n'importe. Il n'y a qu'une responsabilité civile. Elle pèsera sur les habitants de la commune, s'ils ont seuls pris part aux attroupements et rassemblements; si des habitants de plusieurs communes en ont été les auteurs également, la responsabilité sera partagée entre elles dans

la proportion qui sera fixée par les tribunaux.
En renonçant à la sanction pénale qui consistait dans une simple amende, le législateur n'a pas fait un grand sacrifice.
Nous avons vu précédemment qu'il n'y avait lieu à l'amende :
1° qu'autant qu'il y avait lieu à des dommages-intérêts
2° qu'autant que les habitants de la commune avaient pris part aux délits commis sur son territoire.
En fait la disposition était rarement appliquée. Elle n'était pas de nature à ajouter beaucoup à l'autorité de la loi, ni à stimuler le zèle ou l'énergie des habitants. Il n'y a donc pas à critiquer sa disparition.
Il faut remarquer que la loi du 5 avril 1884 est avant tout une loi d'organisation communale et non une loi de répression comme celle de Vendémiaire. La loi de 1884 vise la commune et l'autorité qui la représente ; celle de vendémiaire s'adressait plutôt aux habitants. Suivant ses dispositions le maintien du bon ordre leur était confié, c'était donc leur faute directe et personnelle lorsqu'il était troublé. L'amende était la sanction de leur négligence, de leur mauvais vouloir à concourir au maintien de l'ordre, ou de leur participation aux crimes ou délits commis.
Avec notre organisation administrative actuelle, où l'autorité communale a tous les pouvoirs et dispose de tous les moyens, où le citoyen en dehors de sa fonction d'électeur n'a pas occa-

sion ni faculté d'intervenir dans les actes de la vie publique, l'amende serait profondément injuste. Que les habitants réparent les dommages causés, rien de plus juste, mais qu'ils paient supplémentairement, à titre d'amende, la négligence ou l'insuffisance de l'autorité communale, cela ne se comprendrait pas. Sans doute cette autorité émane de leur choix; mais l'autorité supérieure n'est pas désarmée. Elle peut suspendre, révoquer même cette administration communale et frappe ainsi par là les habitants qui l'ont élue.

Dans ce même article 106, la loi fixe le mode de répartition des dommages-intérêts. C'est à l'aide d'un rôle spécial que s'opèrent la répartition et la perception. L'article 106 de la loi de 1884 a maintenu la disposition de la loi de Vendémiaire qui ne retient comme participants que les seuls habitants domiciliés, disposition que nous approuvons entièrement.

la Compétence.

Pour la compétence la loi de 1884 admet comme la loi de Vendémiaire, celle des tribunaux civils. Il a suffi d'un mot pour la déterminer à adopter cette compétence. En disant que les communes sont « civilement » responsables, la loi a fixé la juridiction qui aurait à connaître des actions en dommages-intérêts. Par sa proposition, Monsieur Fleury-Ravarin demande que le Conseil d'État soit substitué aux tribunaux civils pour le jugement de cette question. Nous discuterons plus loin cette proposition.

[...]tions au principe

La loi de Vendémiaire exonérait de toute

responsabilité

responsabilité la commune dans le cas où les rassemblements étant composés d'étrangers à la commune, celle-ci justifierait avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'émeute et en faire connaître les auteurs.

L'exception - 1° de l'article 108 est plus large. Elle ne distingue plus entre les rassemblements formés d'habitants de la même commune ou d'étrangers à la dite commune. Il suffit que celle-ci justifie que l'autorité municipale a pris toutes les mesures en son pouvoir en vue de prévenir les troubles, pour être déchargée de toute espèce de responsabilité. Cette condition, la moindre que l'on puisse imposer, se justifie d'elle même.

L'article 108 prévoit encore une autre exception en faveur des communes « où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée »

Jusqu'à la loi du 5 avril 1884, la ville de Paris se trouvait seule de par l'arrêt de la Cour de Cassation de 1839 à l'abri de toute responsabilité à raison de sa situation de siège du gouvernement. C'est à cette jurisprudence qu'elle avait dû d'échapper aux conséquences qui auraient pu être désastreuses pour ses finances et la fortune de ses habitants, aux conséquences de la Commune en 1871.

La loi de 1884, reproduisant le motif de l'arrêt de la Cour de Cassation, « que la responsabilité ne peut être engagée qu'autant que la commune a le libre usage des moyens de surveillance et

d'action », a étendu l'exception aux communes quelles qu'elles soient dont la municipalité ne dispose pas de la police ni de la force armée. Grâce à cette disposition, les villes de Paris et de Lyon, et tout un groupe de communes de la Seine, de Seine et Oise, du Rhône et de l'Ain, dépendant pour la police soit du préfet de police, soit du préfet du Rhône, se trouvent exonérées de toute responsabilité, quels que soient les événements qui puissent s'y produire et quelles qu'en soient les suites dommageables.

Il en serait de même de toute commune où par suite d'incidents quelconques l'autorité supérieure viendrait à se substituer à l'autorité locale. Ce dernier cas sera fort rare, car presque toujours l'autorité supérieure se bornera à apporter son concours et à mettre à la disposition de la municipalité les moyens et les ressources complémentaires dont celle-ci aurait besoin. Mais enfin, le cas peut se produire et alors l'exception sera acquise à la commune. La question peut se poser encore en cas d'état de siège. Seulement une distinction s'impose entre l'état de siège effectif et l'état de siège fictif ou politique. En cas d'état de siège effectif, la commune n'est pas responsable des dommages puisque ceux-ci résultent de faits de guerre (art. 108 3° loi du 5 avril 1884). Reste l'état de siège fictif. En principe il ne faudra pas décharger la commune de toute responsabilité car les pouvoirs de police peuvent ne pas être passés tous entre les mains de l'autorité militaire. Mais si en fait, en vertu de la loi, l'autorité mili-

taire jouit des pleins pouvoirs de police, dans ce cas la commune ne sera pas responsable des dommages qui pourrait être commis. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 17 novembre 1834.
Dans le cas prévu par l'article 108, la tâche des tribunaux sera fort simple. Ils n'auront plus à s'embarasser du choix des motifs. La municipalité a ou n'a pas la libre disposition de la police locale et de la force armée. De la réponse à cette question dépend le jugement.

Proposition Fleury Ravarin.

La ville de Lyon n'a pas manqué d'invoquer cette disposition lorsqu'à la suite des évènements qui ont suivi l'assassinat du Président Carnot les victimes des troubles manifestèrent l'intention de lui adresser des réclamations. Le gouvernement arrêta les plaintes, sollicita du Parlement un crédit pour indemniser les plaignants et la justice n'eut pas à se prononcer.
C'est à l'occasion de ces évènements que Messieurs Fleury-Ravarin et plusieurs de ses collègues déposèrent la proposition que nous avons reproduite au début de cette étude et qui fait l'objet principal de ce travail.
Ils prétendent que l'exception de l'article 108 2°, étant donné que l'Etat repousse toute responsabilité, par la raison que les articles 1382 et suivants du Code civil ne s'appliquent pas à l'Etat considéré comme puissance publique, constitue une monstrueuse iniquité

On ne saurait admettre, disent-ils, qu'une catégorie de citoyens restent sans garanties; qu'il y ait sur le territoire de la République des zones d'irresponsabilité, et que justement la diminution des garanties accordées aux citoyens se présente précisément dans les communes où les charges publiques atteignent leur maximum d'intensité.

Que si les agents de l'État ont par leur faute, insuffisamment protégé les personnes et les biens, il doit y avoir place à une responsabilité civile se traduisant par un recours devant une juridiction quelconque.

Ils exposent qu'en droit le système actuel constitue une véritable incohérence. En effet l'État, est investi de la plénitude des pouvoirs de police, et c'est par une sorte de délégation qu'il en remet l'exercice partiel aux municipalités. Comment justifier dès lors qu'il soumette l'exercice du pouvoir de police par les communes à une responsabilité civile, et que lui-même s'en dérobe lorsqu'il conserve le pouvoir entre ses mains comme cela se fait à Paris, à Lyon et dans quelques communes suburbaines.

Ou bien on admet que l'idée de la puissance publique est absolument incompatible avec toute idée de responsabilité civile, et alors il n'y a pas lieu de faire de distinction, ou bien il faut étendre à l'État la responsabilité que l'on impose aux communes.

La responsabilité de l'État s'impose d'autant mieux qu'à son défaut les citoyens n'ont

d'autres garanties, que la responsabilité morale, bien précaire et insuffisante, du gouvernement devant les Chambres. Que les secours donnés par celles-ci n'ont pas le caractère d'une réparation juridique et sont souvent insuffisants. Qu'enfin les votes du Parlement peuvent être influencés par des considérations d'ordre politique.

Tel est le sens général des observations sur lesquelles s'appuient les propositions de Messieurs Fleury Ravarin et ses collègues.

En même temps ils demandent que le Conseil d'Etat soit substitué aux tribunaux civils pour connaître des actions en responsabilité pouvant être introduites en vertu des articles 106 et suivants de la loi de 1884.

Cette proposition de loi a fait, de la part de la commission d'initiative à laquelle elle avait été renvoyée, l'objet d'un rapport sommaire concluant à la prise en considération. L'auteur du rapport ne pouvait mieux faire que d'emprunter ses motifs à la proposition elle-même. Il les traduit dans les deux propositions suivantes:

1° que le pouvoir de police soit exercé par délégation comme dans les communes qui disposent de la police locale, ou qu'il soit retenu par l'Etat, son exercice doit toujours engendrer une responsabilité de même nature. Voilà pour l'administration

2° quant à l'administré, sa personne et sa propriété doivent être toujours et partout couvertes, dans un pays soumis au régime

démocratiques par des garanties équivalentes.
Il conclut ainsi, en disant que l'équité et la justice condamnent le système provisoire actuel auquel la proposition Fleury Ravarin doit mettre fin.
Quant aux dispositions qui tendent à donner compétence au Conseil d'Etat pour statuer sur les différends que pourra faire naître la responsabilité civile tant des communes que de l'Etat, le rapporteur les accepte comme s'accordant avec le principe de la séparation des pouvoirs qui impose la nécessité de soustraire à l'examen des tribunaux judiciaires les actes de l'administration et exige que la connaissance en soit attribuée aux tribunaux administratifs.
Ajoutons, pour être complet, que le rapport est également favorable à la disposition d'après laquelle les recours présentés au Conseil d'Etat en cette matière seraient comme ceux en matière de contributions, dispensés du ministère d'avocat.
Nous avons tenu à dire notre sentiment sur cette proposition qui n'a pas encore été discutée et qui ne sera probablement reprise que le jour où de nouveaux événements se seront produits qui appelleront de rechef sur elle l'attention du Parlement.
La loi de Vendémiaire ne paraissait faire et ne faisait, à s'en tenir au texte, aucune distinction, au point de vue de la responsabilité, entre les communes, et nous savons de même qu'un avis du Conseil d'Etat du 13 prairial an VIII

décide qu'elle est applicable à toutes les communes sans distinction de grandes et de petites.

C'est à la suite d'une longue résistance et d'une longue suite de débats suivis de décisions variées que la Cour de Cassation, toutes chambres réunies, a, le 15 mai 1864 tranché la question en faveur de la ville de Paris. Nous avons rappelé précédemment les principaux motifs de l'arrêt. Cette décision a fait jurisprudence et la loi du 5 avril 1884 n'a rien innové en ce qui concerne Paris. Mais elle a innové en ce qui concerne la ville de Lyon et en décidant que la responsabilité civile n'existerait pas lorsque la commune n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée.

Cette disposition n'a pas été adoptée sans discussion ni sans une vive opposition.

En effet on ne peut pas ne pas s'inquiéter du sort fait par cette disposition aux habitants des villes qu'elle concerne. Leur situation est, au point de vue des conséquences des événements qui peuvent s'y produire, légalement très inférieure à la situation des habitants des autres villes. Que des troubles se produisent à Versailles, qu'il y ait des délits commis ayant entraîné des dommages envers les personnes ou aux propriétés, les victimes peuvent être indemnisées, que les mêmes faits se passent à Paris, les victimes n'auront aucun recours contre la ville.

A cette objection, Monsieur Waldeck-Rousseau alors ministre de l'Intérieur répondit.

« La responsabilité de la commune est le corollaire de la disposition qui remet au maire, représentant de la commune, le soin de prévenir les troubles et les désordres ; c'est la sanction, la conséquence légitime et nécessaire d'un droit consacré. »

Responsabilité l'Etat.

Soit. La responsabilité est la conséquence, la sanction de l'usage de l'autorité et de l'exercice du pouvoir. Mais alors, quelle raison y a-t-il d'en décharger l'Etat, là où il exerce lui-même, là où, en opposition avec la règle générale admise, il a retenu l'autorité et le pouvoir ; là où il s'est substitué pour des raisons plus ou moins légitimes au pouvoir local, où il ne tolère ni de près ni de loin l'intervention du pouvoir communal, où il fixe lui-même les dépenses de police sans que la commune puisse ni les débattre, ni les contrôler, où enfin il dispose du personnel sans avoir à rendre aucun compte ?

Sur ce terrain, l'argumentation du ministre de l'Intérieur s'est ressentie de la fragilité des raisons ou de la raison qu'il a pu invoquer.

La responsabilité de l'Etat, a-t-il répondu, ne saurait être invoquée. Pourquoi ? — « Parce que l'Etat, c'est tout le monde, l'intégralité des individus qui le composent et si je comprends très bien que l'Etat ait le droit de dire à la commune : je t'avais chargé de prendre certaines précautions dans l'intérêt de tous, et toi,

individualité, toi particulier, tu n'as pas pris les précautions; tu es donc responsable devant la collectivité générale, il est tout à fait inadmissible et tout à fait invraisemblable que l'on déclare l'Etat responsable envers tout le monde, alors qu'il est lui-même la représentation de l'interet général ».

Dans toutes ses répliques aux différents orateurs qui contredirent au projet, Monsieur Waldeck-Rousseau ne put qu'opposer le même argument. Il ne paraissait pas d'ailleurs autrement sûr ni autrement satisfait de la thèse qu'il avait soutenue, et ne fit pas difficulté à admettre qu'il y aurait opportunité à faire de la question le sujet d'un examen particulier et d'une loi spéciale.

Cette idée jetée au cours de la discussion eut pour effet de l'abréger, mais il n'y fut pas donné suite et la question n'a pas fait un pas.

C'est donc toujours le principe de l'irresponsabilité de l'Etat qui est opposé, chaque fois que les victimes de troubles qui peuvent survenir soit à Paris, soit à Lyon soit dans les communes où le service de la police est retiré aux autorités locales, présentent des réclamations.

On a généralisé le principe et il est, dans l'état actuel de la jurisprudence, absolument impossible à un habitant de ces localités, d'obtenir la moindre réparation d'un préjudice quelconque qui aurait pour cause

la faute ou la négligence de l'autorité.
Tout dernièrement les journaux reproduisaient une décision récente du Conseil d'Etat, qui affirmait à nouveau la théorie de Monsieur Waldeck Rousseau dans des termes qui méritent d'être retenus.
Un sieur Lepreux, horloger, se rendant au mois d'août 1886 à la gare de Maison-Alfort, fut atteint aux yeux par la bourre d'un canon tiré par des acrobates installés sur la place de cette commune. La blessure entraina la perte des deux yeux.
Lepreux réclama une indemnité à la commune. Il soutenait qu'elle était responsable du fait par le maire, ayant donné l'autorisation aux acrobates de se livrer à leurs exercices sur la place publique, de n'avoir pas exercé sur eux une surveillance suffisante.
Le maire au nom de la commune opposa une série de motifs dont le principal était celui-ci : que la commune, se trouvant placée pour ce qui concerne la police, sous l'autorité du préfet de police, devait bénéficier de l'exception prévue ~~à~~ l'article 108 2° de la loi du 5 avril 1884.
Le tribunal civil saisi de la demande, la rejeta par ce motif que les auteurs de l'accident n'étaient pas les préposés de la commune et que dès lors l'article 1384 du Code civil ne leur était pas applicable.
La Cour d'appel ayant confirmé et constaté en outre que la permission dont avaient

abusé les acrobates, émanait du préfet de police, le sieur Lepreux s'adressa au ministre de l'Intérieur, et sur le refus de celui-ci de l'indemniser, alla devant le Conseil d'Etat. Comme devant les premiers juges, il soutenait que l'Etat devait subir les conséquences de la négligence ou tout au moins du défaut de surveillance du préfet de police à qui revenait la responsabilité de l'accident.

La requête fut rejetée par décision du 9 janvier 1899 où l'on trouve entre autres motifs: «considérant qu'il est de principe que l'Etat n'est pas en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents

«considérant dès lors qu'en admettant même que Lepreux peut relever une faute personnelle de la part des agents qui étaient chargés à la date du 8 août 1886 d'assurer la sécurité publique sur le territoire de la commune de Maison Alfort, il ne serait pas fondé à soutenir que l'Etat doive en être déclaré pécuniairement responsable....»

Ainsi donc pas de recours possible contre l'Etat, qu'il s'agisse d'évenements prévus à l'article 106 de la loi de 1884 ou qu'il s'agisse de faits particuliers qui seraient de nature à entrainer à l'égard de toute autre personne et même de toute autre collectivité, l'application de l'article 1384 du Code civil

On conçoit fort bien que ce principe d'irresponsabilité absolue soulève de vives critiques. Il s'accommode peu avec les sentiments d-

justice et d'équité naturelles. Le fait que nous venons de rappeler est évidemment un de ceux qui choquent le plus l'équité.

Aussi peut on trouver que la proposition Fleury Ravarin mérite considération.

Ce principe a d'ailleurs subi de sérieux assauts, notamment lors de la discussion de la loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels et correctionnels et les indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires. Monsieur Bérenger au Sénat, n'a pas craint de dénoncer l'irresponsabilité de l'Etat comme une thèse féodale. Après le vote de cette loi de 1895, on peut dire que le principe n'est plus entier.

Ce n'est guère qu'en France que l'on trouve une législation telle qu'en certains cas, malgré l'importance des dommages soufferts, des citoyens soient privés de tout recours à la justice et de toute indemnité.

...lations étrangères

Les législations étrangères sont à cet égard, plus libérales et plus généreuses. Ainsi en Belgique, c'est la loi de Vendémiaire qui subsiste et qui est maintenue dans son texte intégral. Or, si la Cour de Cassation française a pu déclarer qu'elle n'était pas applicable à Paris à raison de sa situation de siège du gouvernement, elle n'avait admis que cette exception. Il résulterait de cette jurisprudence que la ville de Bruxelles seule pourrait, le cas échéant échapper à la responsabilité édictée par la loi, alors qu'en France toute une catégorie de communes y échappe du fait de l'exception prévue à l'art 108 2° de la loi de 1884.

En Prusse, la responsabilité est définie et déter-

minée par une loi de 1850 qui reproduit à peu près celle de Vendémiaire. C'est la responsabilité générale. Les exceptions prévues au profit des communes sont limitées aux deux cas suivants: 1° si l'attroupement vient du dehors 2° si les victimes ont reçu une indemnité des compagnies d'assurances. Ces deux exceptions se justifient d'elles mêmes. Dans le premier cas les habitants ne peuvent être responsables de délits qu'ils n'ont pas commis. Dans le second on ne saurait admettre que les victimes soient deux fois indemnisées. Une disposition spéciale de la loi étend la responsabilité aux spectateurs qui ne se sont pas retirés après injonction, sauf à eux à recourir contre les auteurs des attroupements.

En angleterre, l'Etat accepte la responsabilité des conséquences des attroupements. Mais il faut que dans les 7 jours, les réclamants aient fait connaître les noms des coupables. Par cette disposition, le gouvernement a voulu s'assurer le concours des personnes lésées.

Ainsi que nous le disions, on voit donc que les pays étrangers acceptent plus facilement que nous le principe de la responsabilité de l'Etat. Que dans leur application les lois étrangères donnent plus de satisfaction aux intéressés, c'est ce que nous ne savons pas; du moins ne se heurtent-ils pas à un principe aussi absolu qu'en France.

On ne voit pas bien, nous le répétons, qu'il puisse y avoir des zones d'irresponsabilité et comment, alors que dans 35.950 communes les victimes du désordre obtiennent réparation des dommages qui leur sont causés, elles ne

peuvent rien obtenir dans les autres. Et pour quel prétexte ? Que l'autorité qui a la charge de leur repos, de leur sécurité est d'ordre tel, que si elle n'est pas plus infaillible qu'une autre, là où elle exerce il n'existe néanmoins pas de responsabilité.

Maintenant doit-on dire, comme le demande Monsieur Fleury Ravarin que là où l'Etat exerce, c'est lui et non la commune qui doit être responsable ?

Si la responsabilité découle directement et nécessairement de l'exercice du droit de police, la proposition de Monsieur Fleury Ravarin se trouve pleinement justifiée.

Mais nous ne considérons pas que la responsabilité tienne à cette seule cause.

Nous avons dans la première partie de ce travail indiqué qu'à notre sens la responsabilité répondait surtout au principe de la mutualité. Un lien existe entre tous les habitants d'une même commune associés aux mêmes charges et aux mêmes avantages. Ne peut-on pas assimiler le trouble, l'émeute, à un désastre local à la réparation duquel tous les habitants doivent coopérer.

Cette raison toute morale ne peut évidemment suffire pour rejetter la thèse de la responsabilité de l'Etat. Nous la repoussons, par ce que nous considérerions comme injuste de faire supporter à la masse des citoyens français la responsabilité de faits qui auraient pour théâtre une des collectivités intéressées à la proposition Fleury Ravarin. Pourquoi les habitants du Finistère, du Haut-Rhin, des Landes, des

Alpes maritimes, seraient-ils tenus de payer les fautes des habitants de Paris, de Lyon ou des communes environnantes de ces deux centres? alors que les habitants de ces mêmes villes ne partagent pas la responsabilité des dommages qui se produisent ailleurs?
Sans doute la Cour de Cassation a invoqué au profit de Paris sa situation particulière de siège du gouvernement, qui ne lui laisse pas la faculté de prévenir et de réprimer les faits qui pourraient engager sa responsabilité. Mais cette situation spéciale ne constitue-t-elle pas un avantage permanent dont la ville recueille les avantages journaliers? Est-ce que le pays tout entier ne fait pas une grande part des frais de cette situation? Est-ce que le pays tout entier n'est pas mis à contribution pour le paiement de sa police, l'entretien des troupes préposées à la sécurité des habitants autant qu'à celle du gouvernement, pour ne parler que des objets ayant trait à notre sujet? Sans doute le pays entier est intéressé à ce que la tranquillité règne dans la capitale. Mais s'il consent à cet effet tous les sacrifices que le Parlement juge à propos de lui imposer, ne peut-il pas exiger que la ville à qui on ne refuse rien, soit responsable comme toutes les autres parties du territoire des faits qui se passent chez elles.
N'y a-t-il pas dans la situation actuelle quelque chose d'illogique et de contraire à l'équité?
La ville ne dispose pas de la police! Nous ne voyons pas en quoi elle peut être irresponsable de ce fait et nous ne nous expliquons pas l'exception de l'article 108. Eh quoi! Parce que l'Etat, pour

supplément de garantie, a voulu se réserver dans quelques villes déterminées, la direction de la police, ces villes se trouvent indemnes, quoiqu'il arrive, sans que l'Etat soit responsable!

Est-ce que si dans les dispositions particulières prises par l'Etat dans ces villes, l'intérêt général du pays trouve quelque satisfaction, l'intérêt de ces villes n'est pas plus favorisé? Est-ce qu'elles n'en reçoivent pas un secours complémentaire, soit en argent, soit en force publique, qui leur assure un privilège dont la responsabilité devrait être la contre-partie naturelle? Dira-t-on que la commune ferait mieux que l'Etat? que l'autorité morale du magistrat communal serait plus grande, plus efficace que l'autorité d'un magistrat ou d'un commissaire imposé? Il ne faut pas se payer de mots. Il est certain qu'à Paris comme à Lyon, la direction de la police remise aux mains d'un chef préposé par le gouvernement, offre à ces villes les meilleures garanties d'autorité et d'efficacité dans les moyens, de rapidité dans l'exécution des mesures. Et quand on pourrait encore critiquer la disposition qui maintiendrait la police aux mains de l'Etat dans ces villes, alors qu'elles seraient déclarées responsables, la situation serait à notre avis plus conforme à l'équité que celle actuelle qui les met à l'abri de toute poursuite.

Avec cette absence de responsabilité, les autorités communales se désintéressent complètement de tout ce qui touche à l'ordre public, les habitants ne s'en soucient pas plus, chacun se préserve comme il peut sans s'inquiéter du voisin. Si ce n'est pas la prime à l'émeute, c'est la provocation à l'indifférence, ce qui est contraire au bien public.

Dira-t-on que l'intervention de l'autorité municipale

ne soit pas nécessaire lorsqu'elle ne dispose pas de la police ? La juge-t-on inefficace ? Ainsi ne le pense pas, pour prendre l'exemple le plus récent, le Conseil municipal de Paris. Il y a quelques semaines à peine, à l'occasion d'incidents regrettables qui s'étaient produits lors de l'élection du Président de la République et dont on annonçait le renouvellement pour le jour des funérailles du Président Faure, le bureau du Conseil municipal adressait à la population parisienne un appel à la concorde, à l'apaisement et l'invitait à concourir au maintien du bon ordre par le respect des convenances et la résistance aux provocations qui pourraient lui être adressées. Pour combien cet appel de l'édilité parisienne a-t-il contribué au calme que l'on s'est plu à constater ? On ne saurait le dire. Mais assurément cet appel à la sagesse, au respect de l'ordre a été bien accueilli et a facilité l'œuvre de la police. Qu'en une autre circonstance, le conseil municipal néglige d'intervenir et que des désordres se produisent, ne sera-t-on pas autorisé à dire qu'il a engagé la responsabilité de la ville ? Oui, à notre avis.

Dès lors on le reconnaîtra, que l'exercice du pouvoir de police soit ou ne soit pas aux mains de la municipalité. Elle n'est en aucun cas dispensée d'intervenir et il n'est pas juste d'établir qu'en principe la ville est exonérée de toute espèce de responsabilité.

Nous admettons cependant qu'elle puisse faire valoir, suivant les circonstances des excuses ou des cas d'atténuation. Mais ce sera alors affaire aux tribunaux d'apprécier.

Compétence

Monsieur Henry Lavarin demande que les demandes à fin d'indemnités intentées par les victimes des troubles soient portées devant le Conseil d'État et

qu'elles soient dispensées des frais de timbre et d'enregistrement.

Pour justifier le changement de juridiction qu'il propose, Mr Henry Barani se borne à invoquer le principe de la séparation des pouvoirs et la nécessité de soustraire à l'examen des tribunaux judiciaires les actes de l'administration. N'y a-t-il pas quelquechose de choquant en effet, à voir les tribunaux civils, à qui par principe l'acte le plus insignifiant de l'administration courante doit rester étranger et qui doivent se dessaisir sans retard de tout débat comportant la connaissance du moindre acte de l'autorité administrative, investis du pouvoir d'apprécier les actes que cette même autorité a accomplis dans l'exercice de sa fonction principale qui est le maintien et la défense de la sureté générale? Et puisque la loi confiait à la juridiction civile le soin de prononcer les condamnations encourues, que ne lui laissait elle aussi le soin d'assurer l'exécution de ses propres décisions?

La loi de 1884 n'a rien changé aux compétences établies par la loi de Vendémiaire. Mr Laferrière regrette que cette question de compétence n'ait pas fait l'objet d'un examen spécial. Avec lui nous pensons qu'il eut été bon, utile, instructif surtout que la question de compétence eut été discutée. Mais contrairement aux suppositions qu'il pouvait faire, nous pensons que la discussion eut abouti au maintien de la compétence des tribunaux civils telle que l'ont établie les lois de 1790 et de l'an IV.

Certes ce n'est pas la confiance dans les tribunaux administratifs qui nous manque. Nous ne leur déniions ni le savoir, ni l'intelligence et nous accordons que le Conseil d'Etat offrirait aux parties les garanties les plus sûres. Mais nous ne voyons pas qu'il y ait pour le Conseil d'Etat, dans les affaires de ce genre, les mêmes commodités d'information, les mêmes facilités d'instruction

que pour un tribunal civil. Ces faits qui se sont passés, dont il s'agit d'apprécier les conséquences ne sont point d'ordre administratif ; ils sont même d'ordre contraire. Ce sont ces faits qu'il s'agit tout d'abord de constater, ce sont les délits commis soit envers les personnes, soit contre les propriétés dont il faut prendre acte ; ils ne sont point le fait de l'autorité administrative. Il faut faire une enquête pour en mesurer l'étendue, en chiffrer l'importance et en découvrir les auteurs.

Reste avant de décider si la commune sera ou non déclarée responsable, la question de savoir si oui ou non l'autorité chargée du maintien de l'ordre a pris ou n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir. Certes le point est délicat, mais qu'y a-t-il d'excessif à laisser à la justice civile la faculté, le droit d'en décider ? Considérons qu'il s'agit de condamner non pas l'unité collective, la commune, mais les habitants. C'est leur procès qui s'instruit autant et plus que celui de l'autorité ; c'est leur conduite en même temps que celle du pouvoir que le juge aura à apprécier.

A ne considérer que l'autorité administrative, quel inconvénient y a-t-il à ce qu'elle comparaisse devant le juge civil et qu'elle lui fournisse la justification de l'accomplissement du devoir qui lui incombait ? Dira-t-on que l'autorité communale, puisque c'est d'elle qu'il s'agit, ne saurait être responsable que devant l'autorité administrative qui seule doit connaître de ses actes et qui peut mieux que toute autre apprécier si elle a fait emploi judicieux et suffisant de ses moyens d'action ? L'argument n'est pas sans valeur, il n'est pas sans réplique non plus.

Sans doute, en principe, une même autorité ne peut être soumise à deux responsabilités. Mais n'y a-t-il pas une certaine confusion commise par ceux qui invoquent dans l'espèce la séparation des pouvoirs ? En fait, le maire est responsable devant l'autorité administrative de tous les actes accomplis

en vertu des attributions que la loi lui confère. Il est responsable de la police et du maintien de l'ordre et il est dans cette matière le suppléant de l'autorité supérieure. Mais sa responsabilité en cas de négligence ou de mauvais vouloir, est en cette matière ce qu'elle est dans les autres cas où sa faute n'a pas entraîné de dommage matériel dont il puisse lui être demandé réparation, et la sanction est la même: ce sera la suspension, la révocation.

Mais qu'une faute du maire ait entraîné des dommages matériels pour la commune ou les particuliers, ceux-ci peuvent recourir devant les tribunaux civils. Y a-t-il là de quoi s'offusquer? L'appréciation des faits qui se sont passés sur la voie publique, de telle que les particuliers et les autorités seront mélangés ont pu y tenir, est-elle d'ordre administratif? Les enquêtes, les instructions, les débats auxquels toutes les réclamations peuvent aboutir, ne seront-ils pas plus complètement et plus rapidement menés à bout et à bien devant le tribunal civil que devant le Conseil d'Etat? Et où est le grand inconvénient à ce que dans cette circonstance exceptionnelle où le mélange des responsabilités n'autorise pas la division, un maire vienne expliquer à la barre comment les événements se sont produits, communiquer les informations qu'il a pu recueillir sur leur origine, les auteurs, la façon dont il a compris et rempli son devoir, quelles mesures il a prises et pourquoi il n'en a pas pris d'autres si elles étaient insuffisantes.

Il faut bien voir que dans l'appréciation des faits, un tribunal a à tenir compte de nombre de circonstances et d'incidents qui échapperaient à distance. Le rassemblement, l'attroupement n'ont pas toujours un caractère bien déterminé et le juge, même étant sur place, a souvent quelque difficulté et des hésitations dans l'opinion qu'il en a.

Tout récemment le tribunal de Nantes était saisi de la réclamation d'un sieur Cahen, commerçant à Nantes, dont les vitres avaient été brisées au cours d'une manifestation antisémite

Dans un jugement longuement motivé du mois de décembre 1898, il constate que bien que les manifestations ne fussent pas dirigées contre l'autorité, elles n'en constituaient pas moins un trouble séditieux équivalent à l'émeute. La municipalité, ajoute le jugement, n'a pris aucune disposition sérieuse pour protéger la propriété privée et sous prétexte de canaliser les manifestations, elle n'a rien fait pour les empêcher de dégénérer en actes de violence regrettables. Et la ville fut condamnée. N'est ce pas par ce qu'il était plus près du lieu où se passaient les faits et qu'il en a été presque témoin que le tribunal de Nantes a pu se prononcer aussi énergiquement?

On ne pourrait dire que le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer pourrait être suspect, mais nous admettons sans peine qu'on l'ait déchargé et qu'on le décharge d'affaires semblables qui ne rentrent d'aucune façon dans l'ordre des affaires contentieuses dont il a à connaître.

Ainsi au point de vue de la compétence même, nous ne verrions nul avantage à la transporter des tribunaux civils au Conseil d'Etat.

N'y aurait-il pas au contraire des inconvénients?

Le premier est le retard que subiraient les affaires; à moins d'établir une procédure spéciale tant pour l'introduction que pour l'instruction des requêtes, nous ne voyons pas comment parer à cet inconvénient. En effet, à l'inverse de ce qui se passe devant les tribunaux civils, c'est par voie de requête au Conseil d'Etat et non par voie d'assignation directe que l'on procède. Si l'on devait procéder comme en matière ordinaire, en observant les délais réglementaires pour la production des mémoires, pour les communications aux parties intéressées, au ministre, la présentation des répliques, avis, le délibéré en section et l'appel de l'affaire en assemblée de contentieux, bien des mois se passeraient avant qu'une affaire soit en état. Et comment au cours de cette longue procédure

faire les constatations dont la plupart ne sont utiles que si elles sont faites d'urgence.

Et quid de tous les incidents qui pourront être révélés ou se produire au cours de l'instruction et qui seront pour la plupart d'ordre judiciaire? Qui fera le partage? Comment se conciliera la solution dernière avec tous les faits et les procédures variées auxquelles ils auront donné lieu?

d'avocat

Et comment, à distance les parties pourront-elles veiller sur la marche des affaires, surtout si on les dispense du ministère d'avocat.

Certes nous ne voulons pas nous faire le défenseur d'un privilège sur lequel et sur l'exercice duquel nous aurions les plus expresses réserves à faire. Et dans l'espèce, il est certain qu'imposer aux réclamants une consignation qui dépassera quelquefois le montant de l'indemnité qu'ils pourront obtenir, n'est pas un régime à proposer en modèle. Cependant nous ne croirions pas prudent dans cette circonstance, de supprimer l'office de l'avocat, étant donné que les parties ne sont pas admises à se présenter devant le Conseil d'Etat (que de frais d'ailleurs si elles devaient effectuer le voyage). Ce n'est pas en effet par simple mémoire que les parties pourraient faire valoir leurs griefs, exposer les dommages subis, justifier, répondre à toutes les causes d'excuse invoquées par les municipalités, aux mille objections qu'on peut opposer tant sur les faits que sur leurs prétendus droits. Encore moins les municipalités pourraient-elles, par simple mémoire, produire toutes les justifications susceptibles de faire l'opinion du juge. Sans doute un ministre peut, après lecture de rapports, répondre à une interpellation; mais serait-il possible à un juge de se prononcer d'après les éléments si peu certains qui suffisent à un ministre?

On voit par ce qui précède, que loin d'aider à une bonne et prompte justice, la proposition Henry Moruvain

au moins en ce qui concerne la compétence rendait pire la condition des plaideurs.

e timbre et
gistrement

Nous nous associons pleinement à cette dernière disposition, mais nous apporterons à son application la même restriction que le législateur a apporté à une semblable disposition en ce qui concerne les réclamations sur contributions : à savoir que cette dispense ne serait acquise qu'autant que les réclamations seraient admises, c'est à dire justifiées. Tant que la gratuité de la justice n'aura pas été décrétée, il faut se garder de trop nombreuses exceptions qui seraient contraires au principe d'égalité et qui pourraient provoquer de trop nombreux et trop criants abus.

lusion

En résumé nous estimons

1° qu'à défaut de la responsabilité de l'Etat, il y a lieu de supprimer l'exception ~~l'exception~~ admise au 2° de l'article 108 de la loi du 5 avril 1884 en faveur des communes dont la municipalité n'a pas la libre disposition des pouvoirs de police

2° qu'il n'y a pas lieu à changement de juridiction

3° que par suite, et alors même qu'on déciderait qu'il y aurait changement de juridiction, il n'y a pas lieu à dispense d'avocat

4° qu'enfin il y a lieu en principe d'accorder pour les demandes à fin de réparation civile, la dispense des droits de timbre et d'enregistrement.